

# ОТ ОБЫЧАЕВ К ЮРИДИЧЕСКИМ ПРАВИЛАМ

**Фридрих БОРОДКИН,**  
Институт экономики и организации  
промышленного производства Сибирского отделения РАН,

**Владимир КОТЛЯРОВ,**  
экономист  
(г. Новосибирск)

Для России последних десяти лет характерным было и до сих пор остается интенсивное партийное строительство. Парадокс, однако, состоит в том, что оно до сих пор осуществляется в отсутствие собственной нормативной базы. По существу, процесс партийного строительства идет стихийно в условиях повышенного для партий фактора неопределенности и риска, поскольку у них нет четких правовых гарантий, что по чьей-то административной прихоти им в любое время не придется все начинать сначала.

Судя по законотворческой активности депутатских фракций в Государственной Думе, в настоящее время мало кто сомневается в необходимости закона о политических партиях. Реальностью современной России стала ожесточенная и зачастую даже жесткая борьба групп интересов, которая ведется почти без правил. Некоторые правила все же обозначены пакетом нормативно-правовых актов, регулирующих избирательный процесс, а также создание и функционирование общественных объединений. Довольно слабые регламентирующие ограничения содержатся

также непосредственно в Конституции РФ. Финансовая деятельность политических образований частично регулируется Налоговым кодексом. В целом же деятельность объединений, отдельные из которых называются партиями, практически неподсудна ни закону, ни совести.

Нынешнее положение в области партийного строительства можно охарактеризовать следующим образом:

1. На политической сцене действует множество общественно-политических образований, сильно различающихся между собой по численности, географии и направлениям деятельности. Некоторые из них именуются «партиями», но так же, как и другие, являются лишь протопартиями, в той или иной степени приближающимися к современному представлению о политической партии;

2. Структуры политических партий и движений также разнообразны и складывались по большей части случайно;

3. Финансирование (условия, объемы, источники) деятельности удерживается втайне;

4. Жизненный цикл того или иного общественно-политического

образования (создание, необходимые условия деятельности, порядок преобразования, приостановка и прекращение деятельности) специально не регламентирован и подчинен в основном закону об общественных объединениях;

5. Недостаточно четко определены правила участия политических объединений в избирательных кампаниях и в органах представительной власти; взаимоотношения с исполнительной властью не определены вовсе;

6. Внешние отношения и проявления деятельности политических партий и объединений почти ничем не регулируются;

7. Взаимоотношения между объединением и его членами также полностью отданы на усмотрение самого объединения и могут быть практически произвольными, подчиненными желаниям и взглядам одного лица («вождя») или узкой группы лиц.

На наш взгляд, правовое регулирование деятельности политических партий в форме закона о политических партиях, скорее всего, сосредоточит основное внимание именно на перечисленных выше аспектах. Среди них есть такие, регулирова-

ние которых, возможно, дело непростое, но не вызовет ожесточенных споров. Это - сфера и предмет действия закона, определения основных понятий, правовой статус партии, взаимоотношения с налоговыми органами.

Как видим, таких аспектов немного, и они вряд ли будут играть первостепенную роль в жизни политической партии. Но очевидно, что есть и вопросы, по которым еще на этапе обсуждения первоначальных вариантов практически любого законопроекта о политических партиях возникнут острые дебаты. Остановимся более подробно именно на этих вопросах и возможных путях их решения.

### РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРТИЙНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Любой закон не сможет обойти молчанием этот процесс. После его принятия наступит период преобразования существующих партий и протопартий в организации, действующие в соответствии с новым законодательством. Этот стартовый период во многом и определит характер политического режима в России. Мы уже слышали от ведущих политиков пожелания иметь всего две-три политические партии. Следовательно, опасность появления закона с подобными «удушающими» параметрами существует. Многопартийность, гарантированная Конституцией Российской Федерации, является социальным завоеванием, ценностью, которую следует всемерно беречь. Недопустимо, чтобы применение закона вело к искусственному «сворачиванию» партийного строительства и к подрыву принципа многопартийности.

Конечно, нельзя безразлично относиться к возможности появления на политической сцене огромного количества мелких партий. Неупорядоченный политический «восточный» базар вряд ли поможет в строительстве нормального гражданского общества. Поэтому в законе можно заложить несколько регуляторов партийного строительства:

**Первый** - строгое регламентирование размера партии и географического ареала ее деятельности. Никто в действительности не знает, какова должна быть оптимальная численность партии национального масштаба. Но не

встречает возражений требование, чтобы партия имела свои отделения (филиалы, организации) не менее чем в половине субъектов РФ, то есть не менее чем в 45 регионах. Кажется разумным ожидать, что в нормальных условиях в регионе партия в среднем должна насчитывать 100-200 членов. Тогда минимальная численность членов партии в целом составит 5000-10000 человек. Разумеется, этот расчет подкреплен не столько фундаментальными соображениями, сколько здравым смыслом.

**Второй** - установление порога проходимости (барьера) в виде минимальной доли избирателей, проголосовавших за кандидата от партии на выборах в Государственную Думу. Действующий в настоящее время пятипроцентный барьер представляется вполне разумным. Снижение этого порога может привести к исчезновению с политической арены партий, деятельность которых, возможно, не очень заметна или даже кого-то раздражает. Но их роль в другом - в стимулировании активности остальных. Кроме того, форсированное понижение статуса ряда партий свело бы нынешнюю многопартийность до 2-3 укрупненных партий. Однако это было бы искусственной мерой. Наше общество не столь однородно, и процесс его политического структурирования только начался. Наблюдающаяся внешняя стабильность, скорее, похожа на сонное состояние при латентной поляризации. Введение в таких условиях двух- или трехпартийности оказалось бы фактором, дестабилизирующим общество.

**Третий способ** регулирования количества партий в стране, особенно на начальном периоде действия закона о политических партиях, - хорошо отлаженная и подробно расписанная процедура регистрации (перерегистрации). Она должна быть совершенно иной, гораздо более строгой, по сравнению с процедурой регистрации общественных объединений. Сейчас для объявления общественного объединения существующим достаточно устной договоренности трех физических лиц. Чтобы такое объединение сделать политическим, надо всего лишь записать соответствующие пункты в устав. Возможность участия в избирательной кампании

обусловлена немного более строгими требованиями, но не слишком обременительными - лишь бы успеть это сделать вовремя. Поскольку политическая активность партий направлена, в первую очередь, на получение власти и участие в ней, общество вправе ожидать от объединения, претендующего на статус партии, публичного декларирования своих намерений, программы и стабильного следования таким декларациям. Отсюда следует целесообразность законодательного требования к упреждающей публикации, а затем и регистрации не только устава, но и программы. Полезным представляется и введение своеобразного испытательного срока, то есть предоставление сообществу, претендующему на статус партии, определенного отрезка времени для демонстрации своих намерений и доказательства стабильности своей деятельности.

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРТИИ

Непосредственно к первому кругу проблем примыкает проблема правового регулирования жизни партии как таковой. Действительно, мы уже наблюдали попытки антиконституционных объединений превратиться в политическую силу, участвовать во власти. Бесспорно, антиконституционные действия должны получать отпор, в том числе и в форме запрета на продолжение деятельности или на регистрацию. В законе нужно предусмотреть возможность приостанавливать деятельность или даже распускать партию, если уже после регистрации она начала осуществлять такие действия. Однако реализовать такой принцип можно по-разному. Правомерен ли административный, внесудебный запрет или приостановка деятельности партии по представлению какого-либо уполномоченного органа? С одной стороны, такой запрет многим представляется необходимым, потому что нельзя потворствовать развитию и распространению организаций, проповедующих идеологии типа фашистской или агрессивной националистической. С другой стороны, ставить деятельность партии в зависимость от вкусов и интеллекта чиновника или группы чиновников опасно, так как от этого рукой

подать до введения административного запрета на любую общественную деятельность, не понравившуюся какому-либо важному государственному деятелю. Демократические нормы и ценностные ориентации в России не настолько сильны, чтобы сдерживать любой административный произвол. В связи с этим представляется пока целесообразным основывать любую приостановку деятельности партий и, тем более, их роспуск или запрет исключительно на судебных решениях.

### ПАРТИИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Во взаимоотношениях партий и исполнительных органов государственного и муниципального управления многое, если не все, зависит от того, какое правление будет в России - президентское или парламентское.

При развитии в сторону президентской формы правления исполнительный аппарат должен быть нейтральным инструментом, действующим исключительно на основе четко прописанных процедур и правил. Этот инструмент должен исправно работать вне зависимости от того, какая партия или коалиция оказалась в большинстве в парламенте, к какой партии до выборов принадлежали лица, занимающие выборные должности в исполнительных органах. Логика их деятельности должна подчиняться не партийным решениям, а правовым нормам, установленным процедурам и ситуативной необходимости.

При движении в сторону парламентской республики все ведущие посты в исполнительных органах власти становятся политическими. Приобретают конкретный смысл и словосочетания «правящая партия», «правящая коалиция».

Считаем, что в первом случае должен быть введен запрет на партийное членство для всех работников исполнительного аппарата управления без исключения или должно быть сформулировано требование приостановки (по четко прописанной процедуре)

своего членства в партии. Во втором случае такое условие может отсутствовать. В то же время представляется вполне разумным и необходимым введение запрета на какую-либо партийную организационную и агитационно-пропагандистскую работу внутри любых органов исполнительной власти всех уровней.

### РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПАРТИЕЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Регулирование отношений между партией и исполнительными муниципальными и государственными органами ограничивает и канализирует использование партией серьезных организационных ресурсов. Теперь очередь за имущественными средствами, включая финансовые.

Если права собственности партии как юридического лица, скорее всего, не будут оспариваться (за исключением, возможно, случая, когда будет предложено четко разделить имущество партии и имущество членов партии и ограничить взаимную передачу прав собственности, а

*Целесообразно основывать любую приостановку деятельности партий и, тем более, их роспуск или запрет исключительно на судебных решениях.*

также пользования), то в отношении финансовой деятельности наверняка возникнет много вопросов.

Требование прозрачности бюджета и финансовой деятельности партии бесспорно. Но совершенно неясно, что означает эта прозрачность, как ее технически достичь, где ее границы, каковы могут быть санкции при «непрозрачности»? Ответы на эти и подобные вопросы очень непросты, и любой из них может быть оспорен. Опасность заключается в том, что такое требование может оказаться пустой декларацией или рычагом давления.

Финансовые средства необходимы партии как для выполнения текущей работы, так особенно при активном участии в избира-

тельной кампании. Для общества не может быть безразличным, откуда, сколько и как в распоряжение каждой партии попадают денежные средства. Помимо естественного требования открытости источников доходов и структуры бюджета, видимо, необходимо ввести регулирование поступления добровольных взносов в партийную кассу со стороны физических и юридических лиц. Закон должен определить допустимые рамки таких поступлений (в каких объемах, с какой периодичностью и т.п.). Эти рамки, очевидно, и будут предметом острых споров.

В практике многих стран партии пользуются государственной поддержкой. Хотя эта поддержка невелика и вряд ли способна принести партии достаточный доход, она, во-первых, обеспечивает определенную стабильность, а во-вторых, свидетельствует о том, что деятельность данной партии вполне соответствует закону. В некоторых странах государственная поддержка ставится по объему в прямую пропорциональную зависимость от количества голосов, поданных за кандидатов данной партии в прошедших избирательных кампаниях. При этом партии частично возмещаются затраты на избирательные кампании в случае их эффективности.

### КАНАЛЫ ВЛИЯНИЯ ПАРТИИ НА ВНЕШНЮЮ СРЕДУ

К одним из самых мощных средств влияния партии на внешнюю среду (население, другие организации) относится ее агитационно-пропагандистская работа, осуществляемая в основном через СМИ и приобретающая особенно большое значение в период проведения избирательных кампаний. Естественно ожидать от закона специального регулирования использования этих средств как в форме непосредственной работы партийных функционеров, так и в собственных и других средствах массовой информации. В первую очередь, необходимо обеспечить равный доступ всех партий к СМИ, для чего четко определить, что

понимается под этим «равным доступом».

Как показывает практика, СМИ используются не только для изложения и пропаганды своих взглядов, программы, положительных результатов, но и для прямой или косвенной критики оппонентов. Все выступают за то, чтобы информация о себе (реклама) и об оппоненте была правдива. Но, за исключением банальных случаев, неизвестно, как доказать правдивость того или иного сообщения или, наоборот, его лживость, как изобличить клевету или обнаружить наносящую ущерб неточность. В то же время качество информации нельзя не оценивать. Но какие процедуры и определения для этого должны быть сформулированы в законе? Можно ли воспользоваться известными и устоявшимися, проверенными практикой определениями и критериями рекламы, ложной рекламы? Ведь в этом случае мы должны рассматривать всех, кто получает такую рекламу, в качестве потребителей. Но правильно ли это? Ответы на эти вопросы в законе необходимы, так как он должен предусматривать и ответственность за ненадлежащее ведение такой деятельности. Может быть, было бы целесообразно вообще ограничить всю агитационно-пропагандистскую партийную работу определенными организационными рамками, по месту и времени?

### ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПАРТИИ И ЧЛЕНОВ ПАРТИИ

Особенно пристального внимания заслуживают отношения между партией и регистрирующими органами, контролирующими выполнение ею закона и своего устава, отношения между партией и ее членами, ответственность партии за деятельность своих членов, а также обязанности и права членов партии.

Следует определить перечень

органов, которым вменяется в обязанность наблюдение за соответствием деятельности партии законодательству. В него могут войти (разумеется, не обязательно) регистрирующие органы. Регулярное наблюдение может осуществляться, например, в форме анализа ежегодно представляемых отчетов о работе и документов в том объеме и содержании, которые представлялись на регистрацию.

Наиболее спорным моментом здесь может оказаться необходимость ежегодного представления реестра членов партии всеми партийными организациями по месту их регистрации. Но это не единственный способ контроля.



Разумно было бы ограничить возможность выдвижения кандидатом на любые выборные должности члена определенной партии пределами лишь своей партии, запретив одновременное выдвижение кандидатом даже в разные органы власти от разных партий. Если согласиться с таким условием, следует запретить и одновременное членство одного и того же гражданина более чем в одной партии. Контроль за такими требованиями мог бы осуществляться не только регистрирующими органами, но и избирательными комиссиями.

Органы управления партией по стилю своей работы должны быть и всегда будут бюрократическими. Но тогда и предъявляемые к ним требования должны быть такими же, какие предъявляются по закону к любому бюрократическому образованию, то есть они должны строго следовать в своей работе регламенту, работать с

письмами и заявлениями на той же формальной основе, что и другие учреждения, не допуская волокиты в ответах, отступлений от правил и т.п. В этом смысле партия призвана исполнять обязанности по отношению к своим членам примерно такого же содержания, что и обязанности государственных и муниципальных учреждений по отношению к обратившимся в них гражданам.

### ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ЖИЗНЬ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Конечно, структура, механизм управления, регламент должны в основном определяться уставом самой партии. Однако закон призван на операциональном

уровне гарантировать, во-первых, соблюдение прав членов партии как граждан РФ, во-вторых, соблюдение демократических норм жизни в партии и, в-третьих, предоставление равных стартовых условий всем партиям.

Из таких общих сторон жизни партии, которые должны регулироваться законом, на наш взгляд, необходимо особо выделить условия приема, санкции, применяемые к членам партии, вплоть до их исключения из состава партии, способы принятия решений и их формы, уровень открытости внутривнутрипартийной жизни обществу, структура партии и ее руководящих органов.

Сложно ответить на вопрос, как должны регулироваться отношения между партией и ее членами, между партией и теми, кто желает вступить в нее. Скорее всего, прием в партию (процедура и условия приема) должны определяться уставом и ничем более. В отличие от общественных членских объединений партийная организация должна иметь право отказывать в приеме, не приводя никаких оснований или мотивировок своего решения и без предоставления

права обжалования ее действий куда бы то ни было. Симметричным должно быть отношение и к члену партии, желающему приостановить свое членство или совсем выйти из партии. Он должен иметь право делать это без каких-либо объяснений.

Иное дело - взаимоотношения со своими членами.

Хотя санкции, применяемые к членам партии за то или иное нарушение устава, их наименование, дробность в разных партиях наверняка будут разными, но кое-что общее в этой сфере можно было бы

записать и в законе. Так, все возможные санкции должны содержаться в уставе вместе с мотивами и процедурами их применения. Закон же может определить только самые общие требования к членам партии типа необходимости соблюдения норм устава и следования программе. Защита же члена партии от произвола в законе может быть обеспечена требованиями строгого соблюдения устава и соответствующих процедур, наличия в уставе исчерпывающего перечня санкций и процедур их применения, включая право апелляции подвергнувшегося санкции в вышестоящий партийный орган.

Поскольку место жительства гражданина РФ определяется им самим без жесткого формального прикрепления (без прописки), член партии должен иметь право зарегистрироваться в любой первичной организации выбранной им партии. Но и первичная парторганизация - симметрично - должна иметь право отказать любому члену партии в регистрации без конкретной мотивации. Это, конечно, спорное предложение, поскольку неясно, что делать тому члену партии, которому отказали в регистрации все первичные организации по месту его постоянного проживания или длительного пребывания. Следовательно, нужно предусмотреть институт временной обязательной регистрации и специальную не слишком простую процедуру регистрации, которая не будет допускать произвольных решений со стороны отдельных партийных функцио-

ров. Эту задачу можно решить, например, записав в уставе право вышестоящей территориальной единицы на регистрацию по заявлению или право апелляции и принятия соответствующего решения.

Кстати, последовательно демократический подход к регулирова-

*Член партии должен иметь право зарегистрироваться в любой первичной организации выбранной им партии. Но и первичная парторганизация должна иметь право отказать любому члену партии в регистрации.*

нию деятельности партий требует специального механизма для решения споров, возникающих между партиями, парторганизациями, а также между партиями и их членами. Это может быть некий партийный арбитраж, формируемый по соглашению партий каждый раз или на определенный срок.

Особо сложные отношения между партией (партийной организацией) и ее членами могут сложиться во время избирательных кампаний, поскольку претендентов на участие во власти всегда бывает немало. Некоторые стороны таких взаимоотношений могут и должны регулироваться законом, то есть иметь обязательный и универсальный характер. Можно было бы ввести в закон следующие нормы, которые, с нашей точки зрения, были бы полезны, но не бесспорны:

- запретить членам партии выдвигаться кандидатами на выборные должности в государственной и муниципальной представительной и исполнительной власти от имени партии, членом которой они не являются;

- запретить членам партии выдвигаться в качестве независимого кандидата в каком-либо избирательном округе либо давать согласие на такое выдвижение, если в данном округе баллотируется кандидат от партии, членом которой он состоит.

Оправдания введения той и другой нормы почти очевидны, поскольку они направлены на ограничение возможности недобросовестной конкуренции и обмана избирателей.

\*\*\*

Законодательное регулирование жизнедеятельности партий не означает их бюрократизации и посягательства на их партийный суверенитет. С учетом исторического опыта России XX века, не может считаться внутренним

делом партии, например, то, что она формируется по типу вождистской, что в ней насаждаются порядки, присущие тоталитарным сектам, что в отношении ее рядовых членов нарушаются права граждан, гарантированные Конституцией РФ. Общество

должно иметь правовые гарантии того, что к получению статуса политической партии изначально не будут допущены такие объединения граждан, которые могут когда-нибудь установить в нем недемократические режимы.

Закон должен гарантировать всем партиям, имеющим одинаковый правовой статус, равные условия и права, а также предусмотреть их равную ответственность за свои действия или бездействие.

Подобно тому, как не желательны и опасны незаконные монополии в экономике, настолько же опасными они являются в сфере политики. Именно с этих позиций мы расцениваем предпринимаемые время от времени некоторыми политическими партиями и близкими к ним группами влияния попытки в обход закона монополизировать доступ к ресурсам власти (административным, финансовым, информационным и т.п.).

Немощь большинства партий объясняется не столько их узкой социальной базой и уж тем более не низкими организационными и интеллектуальными качествами их лидеров, сколько тем, что политическим аутсайдерам довольно часто не дают встать на ноги уже сформировавшиеся партийные монополии (олигополии) и стоящие за ними силы.

Итак, сегодня общество нуждается в таком законе о политических партиях, который был бы настолько ясным и подробным, чтобы для деструктивных нормотворческих и правоприменительных импровизаций оставалось минимальное пространство.